Merkblatt Baupflicht für die Gemeinden

Das Wichtigste in Kürze

Seit dem 1. Mai 2017 gilt im Kanton Aargau das revidierte Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG). Gleichzeitig ist die Verordnung über die Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabeverordnung, MWAV) in Kraft getreten. Der vorliegende Werkzeugkasten 6a des Planungswegweisers zur Planung der räumlichen Entwicklung enthält die wichtigsten Hinweise zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland.

1. Gesetzliche Grundlagen

Die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ist in folgenden gesetzlichen Bestimmungen geregelt:

Art. 15 Abs. 4 RPG Bauzonen

[4] Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:
a) es sich für die Überbauung eignet;
b) es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;
c) Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
d) **seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und**
e) damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

Art. 15a RPG Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

[1] Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20).
[2] **Das kantonale Recht sieht vor, dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.**

§ 28i BauG Baupflicht

[1] Bei einer Einzonung legt der Gemeinderat für die Überbauung des Grundstücks eine Frist fest, die mit dem Erschliessungsprogramm abgestimmt ist.
[2] Für ein bereits eingezontes Grundstück kann der Gemeinderat eine Frist für die Überbauung festlegen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt. Ausgenommen sind Grundstücke, die voraussichtlich innert 15 Jahren für den Eigenbedarf eines Betriebs benötigt werden.
[3] Der Gemeinderat verlängert die Frist, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren oder andere Umstände erheblich erschwert wird, welche die pflichtige Person nicht zu verantworten hat.

§ 28j BauG Durchsetzung

[1] Der Gemeinderat mahnt die pflichtige Person vor Ablauf der Frist.
[2] Er erhebt nach unbenutztem Ablauf der Frist, und bei andauernder Verletzung der Baupflicht jedes Folgejahr erneut, eine Lenkungsabgabe von 2 % des steuerrechtlich massgebenden Grundstückverkehrswerts.
[3] Er verwendet die Einnahmen gemäss den Bestimmungen über die Zweckbindung der Erträge aus der Mehrwertabgabe.

2. Wichtiges vorweg

a) Baupflicht bei Einzonungen und gleichgestellten Umzonungen

Gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG und § 28i Abs. 1 BauG darf Land nur eingezont werden, wenn sichergestellt ist, dass es nach einer bestimmten Zeit auch tatsächlich überbaut ist. Bei jeder Einzonung, die nicht bedingt erfolgt, wird der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer die Verpflichtung auferlegt, dass das Grundstück innert bestimmter Frist überbaut werden muss. Diese Parzellen werden von der Gemeinde in der "Liste Mehrwertabgabe und Baupflicht" erfasst und es wird im Planungsbericht der Nutzungsplanung festgehalten, für welche Grundstücke der Gemeinderat nach der Genehmigung der Nutzungsplanung eine Verfügung betreffend Baupflicht erlassen wird (= alle neu eingezonten Grundstücke).

Die gleichgestellten Umzonungen sind zwar nicht explizit vom Wortlaut von § 28i Abs. 1 BauG umfasst. In Auslegung der Bestimmung nach Sinn und Zweck der Norm ist auch im Fall von gleich-

gestellten Umzonungen gemäss § 28a Abs. 1 BauG eine Baupflicht zu erlassen, sofern keine Ausnahme vorliegt (s. lit. b).

b) Ausnahmen
Eine Baupflicht soll nur dort verfügt werden, wo sie dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Bestimmungen entspricht und aufgrund der örtlichen Gegebenheiten sachgerecht ist. Dies ist im Einzelfall abzuklären. Allfällige Ausnahmen sind im Planungsbericht darzulegen (Art. 47 RPV). Insbesondere in folgenden Fällen kann eine Baupflicht nicht angezeigt sein:
- Das von der Einzonung betroffene Grundstück ist bereits weitestgehend überbaut.
- Werden bereits überbaute Grundstücke durch kleinflächige Einzonungen geringfügig vergrössert (beispielsweise werden bei einem Grundstück von 700 m² neu zusätzlich 50 m² eingezont), kann womöglich von einer Baupflicht auf der neu eingezonten Grundstücksfläche abgesehen werden.
- Die von der Einzonung betroffene Grundstücksfläche gehört zum Baugebiet ist jedoch nicht überbaubar (bspw. aufgrund Gewässerraum oder Grünzone)

c) Baupflichtverfügung
Die Auferlegung einer Baupflicht ist eine individuell-konkrete Rechtsanwendung. Die Gemeinde muss deshalb eine Baupflichtverfügung erlassen, wenn sie eine Baupflicht festlegen will. Im Gegensatz zu einer Festsetzungsverfügung betreffend Mehrwertabgabe gibt es kein Einspracheverfahren. Eine Baupflichtverfügung kann mittels Beschwerde angefochten werden. Ein Muster einer Baupflichtverfügung (für Neueinzonungen und für bereits eingezonte Grundstücke) finden Sie ebenfalls im Werkzeugkasten 6. Vor Erlass der Verfügung ist den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern das rechtliche Gehör zu gewähren.

d) Fristansetzung
Die anzusetzende Frist für die Überbauung eines Grundstücks stimmt der Gemeinderat bei einer Einzonung gemäss § 28i Abs. 1 BauG auf das Erschliessungsprogramm ab. Die Besonderheiten des Einzelfalls sind zu berücksichtigen. Im Falle eines bereits eingezonten Grundstücks sind nur die Besonderheiten des Einzelfalls massgebend. Die Frist muss im Sinne von Art. 15 RPG wirkungsvoll sein. Entsprechend wird den Gemeinden eine Frist von 5 bis 10 Jahren empfohlen. Eine längere Frist wäre eher nicht zweckmässig (Planungshorizont von 15 Jahren gemäss Art. 15 RPG).

Gemäss § 28i Abs. 3 BauG verlängert der Gemeinderat die Frist, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren oder andere Umstände erheblich erschwert wird, welche die pflichtige Person nicht zu verantworten hat. Damit sind namentlich Einwendungen und Beschwerden gegen die Baubewilligung gemeint. In aller Regel wird eine Fristverlängerung nur auf Gesuch der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers hin erfolgen.

e) Inhalt der Baupflicht
Es hat sich die Frage gestellt, ob eine Baupflicht spezifisch für Wohn- oder Gewerbebauten verfügt werden kann oder ob es zur Erfüllung der Baupflicht genügt, wenn irgendeine Baute in der Bauzone steht. Die gesetzlichen Bestimmungen sowie die Ausführungen in der parlamentarischen Beratung geben keine Auskunft zu dieser Frage. Die Bestimmungen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland wurden aufgrund des Bevölkerungswachstums und vor dem Hintergrund des Wunsches nach einem Stopp der Zersiedelung der Landschaft und einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen erlassen. Es würde Sinn und Zweck dieser Bestimmung widersprechen, wenn auf einer für Wohn- oder Gewerbebauten geeigneten Parzelle beispielsweise lediglich ein Gartenhäuschen errichtet würde. Es ist deshalb zweckmässig, in der Baupflichtverfügung eine Baupflicht für Wohn- oder Gewerbebauten respektive für eine zonengemässe Überbauung festzulegen. An einer zonengemässen Überbauung besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse.

f) Anmerkung im Grundbuch
Gemäss § 163 Abs. 1 lit. a, Ziffer 1 BauG sind Baupflichten im Grundbuch anmerken zu lassen. Die Baupflichtverfügung der Gemeinde muss dies ausdrücklich vorsehen. Ist die Baupflichtverfügung rechtskräftig, so muss der Gemeinderat die Anmerkung der Baupflicht im Grundbuch beantragen. Nach Erfüllung der Baupflicht stellt die Gemeinde beim zuständigen Grundbuchamt einen Antrag auf Löschung der Anmerkung.

3. Hinweise bei bereits bestehenden Bauzonen
Gemäss § 28i Abs. 2 BauG kann der Gemeinderat auch bei bereits eingezonten Grundstücken eine Frist für die Überbauung festlegen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt. Dies ist eine Kann-Bestimmung, welche dem Gemeinderat ein pflichtgemässes Ermessen einräumt.

a) Öffentliches Interesse
Die Festlegung der Überbauungsfrist ist bei bereits bestehenden Bauzonen nur möglich, wenn es das öffentliche Interesse rechtfertigt. Beim öffentlichen Interesse handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Es besteht deshalb bereits grundsätzlich ein öffentliches Interesse an der zonengemässen Überbauung von Grundstücken in der Bauzone.

Der Erlass einer Baupflichtverfügung bei bereits bestehenden Bauzonen ist unabhängig eines Verfahrens betreffend Nutzungsplanung möglich. Eine Baupflichtverfügung soll raumplanerisch abgestimmt erfolgen, das heisst nur dort, wo dies im Sinne einer Gesamtschau innerhalb der Gemeinde als zweckmässig erscheint. Folgende weitere Kriterien können zur Begründung eines öffentlichen Interesses herbeigezogen werden:

- Raumkonzept: Lage des Grundstücks in den Raumtypen "Kernstadt", "Urbaner Entwicklungsraum" und "Ländliches Zentrum" sowie in einem Gebiet mit wirtschaftlichem Entwicklungsschwerpunkt (ESP) oder Wohnschwerpunkt (WSP).
- Das Grundstück liegt zentral in einem Dorfkern, einem Zentrumsgebiet oder einem anderen für die Entwicklung der Gemeinde wichtigen Gebiet (beispielsweise gemäss Räumlichem Entwicklungsleitbild, REL) und es ist gut erschlossen (insbesondere öV).
- Ist ein Grundstück schon länger eingezont und unüberbaut, steigt das öffentliche Interesse an dessen Überbauung.
- Das Angebot an verfügbarem Bauland in der Gemeinde / an spezifischer Lage ist ungenügend.

Kein genügendes öffentliches Interesse an der Festlegung einer Überbauungsfrist besteht in aller Regel, wenn das Grundstück im Richtplan von einer Festsetzung, einem Zwischenergebnis oder einer Vororientierung betroffen ist. In diesem Fall überwiegt das dem Richtplaninhalt zu Grunde liegende öffentliche Interesse gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Festlegung einer Überbauungsfrist (Behördenverbindlichkeit des Richtplans). Jedenfalls ist eine inhaltliche Abstimmung vor einer allfälligen Baupflicht vorzusehen.

b) Verhältnismässigkeit
Wird einer Grundeigentümerin oder einem Grundeigentümer eine Baupflicht auferlegt, so ist dies immer ein Eingriff in das durch die Eigentumsgarantie geschützte Privateigentum. Auch wenn ein öffentliches Interesse besteht, ist es deshalb immer notwendig, dass auch die Verhältnismässigkeit der Anordnung überprüft wird. Die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels müssen geeignet und notwendig sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden.

Es ist deshalb eine Interessenabwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander einbezieht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfer-

tigt sein. Insbesondere ist die Verhältnismässigkeit auch bei der Ansetzung der Länge der Frist zu beachten. Eine zu kurze und unrealistische Frist könnte unverhältnismässig sein.

c) Spezialfall "Eigenbedarf eines Betriebs"
Das Gesetz sieht für den Fall von bereits eingezonten Grundstücken in § 28i Abs. 2 BauG vor, dass ein Grundstück mit keiner Baupflicht belastet werden darf, wenn das Grundstück voraussichtlich innert 15 Jahren für den Eigenbedarf eines Betriebs benötigt wird. Mit dem Begriff "Betrieb" sind gewerbliche und industrielle Unternehmen gemeint. Die Gemeinde muss im Einzelfall prüfen, ob diese Voraussetzung gegeben ist. Das Unternehmen muss den voraussichtlichen Eigenbedarf nachvollziehbar darlegen und der Gemeinde entsprechende Belege beibringen. Eignen könnten sich unter Umständen Geschäftsberichte oder sonstige Dokumente mit Auskünften zur beabsichtigten betrieblichen Entwicklung im Zeithorizont von 15 Jahren. Diese Begründungen zum voraussichtlichen Eigenbedarf müssen plausibel erscheinen, insbesondere auch, wenn dies in den vergangenen Jahren nicht der Fall war. Eine periodische Überprüfung der Situation durch die Gemeinde ist zweckmässig, damit der Eigenbedarf nicht immer von neuem geltend gemacht werden kann.

Diese gesetzliche Bestimmung stellt sicher, dass die Entwicklungsfähigkeit eines Betriebs durch die Anordnung einer Baupflicht auf angemessene Weise nicht in Frage gestellt wird. Für diesen Fall gewichtet bereits der Gesetzgeber die allfälligen einmaligen privaten Interessen höher als das öffentliche Interesse an der baldigen Überbauung des Grundstücks.

4. Durchsetzung der Baupflicht

a) Mahnung
Gemäss § 28j Abs. 1 BauG mahnt der Gemeinderat die pflichtige Person vor Ablauf der Frist. Es handelt sich dabei um eine Ordnungsvorschrift. Den Gemeinden wird eine Frist von 1–2 Jahren vor Ablauf der Überbauungspflicht zur Mahnung empfohlen.

b) Zeitpunkt der Erfüllung der Baupflicht
Bei der Frage des Zeitpunkts der Erfüllung der Baupflicht wird auf den Zeitpunkt der Fertigstellung der Baute angeknüpft, also an den Zeitpunkt der Bauabnahme (sinngemäss § 15a BauG). Erst mit der Bauabnahme ist eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer der Baupflicht vollständig nachgekommen. Mit diesem Zeitpunkt entfallen allfällige Massnahmen bei Nichtbeachtung der Baupflicht (vgl. Ziffer 4.c).

c) Massnahmen
Gemäss § 28j Abs. 2 BauG erhebt der Gemeinderat nach unbenutztem Ablauf der Mahnfrist, und bei andauernder Verletzung der Baupflicht jedes Folgejahr erneut, eine Lenkungsabgabe von 2 % des steuerrechtlich massgebenden Grundstückverkehrswerts. Den steuerrechtlich massgebenden Grundstücksverkehrswert erfährt die Gemeinde vom Steueramt. Es empfiehlt sich, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bereits in den Mahnungen auf die Folgen der Nichterfüllung der Baupflicht aufmerksam zu machen. Nach Ablauf der Überbauungsfrist kann dann jährlich die Lenkungsabgabe von 2 % in Rechnung gestellt werden.

Gemäss § 28i Abs. 3 BauG verlängert der Gemeinderat die Frist, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren oder andere Umstände erheblich erschwert wird, welche die pflichtige Person nicht zu verantworten hat. Damit sind namentlich Einwendungen und Beschwerden gegen die Baubewilligung gemeint. Denkbar wäre jedoch auch eine unverschuldete Nicht-Fertigstellung einer Baute. In aller Regel wird eine Fristverlängerung nur auf Gesuch der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers hin erfolgen. Im Falle einer Fristverlängerung ist vor Ablauf der verlängerten Frist noch keine Lenkungsabgabe geschuldet.

d) Verwendung der Beiträge
Gemäss § 28f Abs. 3 BauG verwenden die Gemeinden die Erträge entsprechend der Zweckbindung der Erträge aus der Mehrwertabgabe. Gemäss Art. 5 Abs. 1ter RPG werden die Erträge für Mass-

nahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 (Planungsgrundsätze), insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, verwendet. Damit ist den Gemeinden von Bundesrechts wegen vorgeschrieben, die Erträge insbesondere für folgende Zwecke zu verwenden:

- Entschädigungen von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleich kommen
- Erhalt von genügenden Flächen geeigneten Kulturlands der Landwirtschaft, insbesondere Fruchtfolgeflächen
- Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender und ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche